ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

ÉTUDE DU PROJET DE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES

RAPPORT FINAL

NOVEMBRE 2003

Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, des Parlementaires, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des finances publiques, veuillez vous adresser à la secrétaire de la Commission, Mme Denise Léonard, à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore :

Téléphone :(418) 643-2722
Télécopie : (418) 643-0248
Courrier électronique : dleonard@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce rapport dans la section « travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca

ISBN: 2-550-41746-1
DÉPÔT LÉGAL – BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC, novembre 2003

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

LES MEMBRES PERMANENTS DE LA COMMISSION

M. Paquet (Laval-des-Rapides), président de la Commission

M. Bertrand (Charlevoix), vice-président de la Commission

Mme Beaudoin (Mirabel)

M. Bernier (Montmorency)

Mme Charest (Matane)

M. Cholette (Hull)

M. Gautrin (Verdun)

M. Legault (Rousseau)

M. Lelièvre (Gaspé)

M. Paquin (Saint-Jean)

M. Picard (Chutes-de-la-Chaudière)

M. Rioux (Iberville)

LES MEMBRES REMPLAÇANTS POUR LA DURÉE DU MANDAT

M Bédard, (Chicoutimi), porte parole de l'opposition officielle en matière de justice

M. Blackburn (Roberval)

LE PERSONNEL DE LA COMMISSION

Mme Denise Léonard, secrétaire de la Commission

Mme Christina Turcot, recherchiste

Mme Geneviève Court, agente de secrétariat

TABLE DES MATIÈRES

Introduction ____ *1*

Commentaires et recommandations de la Commission des finances publiques ____ *3*

Préambule ____ 3
Article 1 ____ 3
Article 2 ____ 4
Article 3 ____ 5
Article 4 ____ 5
Article 5 ____ 6
Article 6 ____ 7
Article 7 ____ 7
Article 8 ____ 8
Article 9 ____ 9
Article 10 ____ 10
Article 11 ____ 11
Article 12 ____ 12
Article 13 ____ 12
Article 14 ____ 13
Article 15 ____ 13
Article 16 ____ 14
Article 17 ____ 15
Article 18 ____ 15
Article 19 ____ 15

Conclusion ____ *17*

Annexe 1

Liste des participants ____ 21

INTRODUCTION

Les 18 et 19 septembre 2003, la Commission des finances publiques a tenu des auditions publiques dans le cadre de la consultation particulière sur le projet de Code de déontologie des lobbyistes. Prévu à l'article 37 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, ce mandat statutaire a permis à la Commission d'entendre sept intervenants en plus du Commissaire au lobbyisme. Mis à part les personnes et les groupes entendus, la Commission a reçu dix autres mémoires dont elle a tenu compte dans la rédaction du présent rapport.

D'entrée de jeu, la Commission souhaite souligner la qualité générale du projet soumis par le Commissaire au lobbyisme. Les membres de la Commission sont conscients des courts délais qui étaient impartis à la jeune équipe du Commissaire et rappellent la difficulté intrinsèque liée à la rédaction d'un tel document.

La Commission constate également avec intérêt l'enthousiasme que manifeste le Commissaire au lobbyisme dans l'accomplissement de son mandat et la volonté qu'il démontre à démystifier la législation encadrant les activités de lobbyisme par l'explication de sa teneur et de ses objectifs sous-jacents. Le Commissaire a par ailleurs affirmé, lors des auditions de la Commission, vouloir faire preuve de flexibilité dans sa lecture de la *Loi* et du Code de déontologie. C'est une attitude qui sied bien à la nature du mandat qui lui a été confié et qui reçoit la faveur des membres de la Commission. Une application tatillonne de la légalisation en matière de lobbyisme ne servirait pas les objectifs qui ont motivé son adoption, à savoir le souci de transparence dans les relations entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques ainsi que le renforcement du lien de confiance entre les citoyens et leurs institutions.

Les membres de la Commission tiennent par ailleurs à réitérer leur appui à la législation québécoise en matière de lobbyisme et ne mettent nullement en doute la pertinence d'adopter un code de déontologie pour les lobbyistes. Nous rappelons d'ailleurs que c'est d'une voix unanime qu'ont parlé les personnes et les organismes

consultés sur la question de l'opportunité d'ajouter un encadrement déontologique au cadre législatif déjà existant.

La Commission ne minimise toutefois pas les critiques qui ont été exprimées lors de la consultation. Même si certains commentaires ont été formulés dans un esprit quelque peu légaliste, d'autres nous ont permis d'identifier les articles qui soulevaient des inquiétudes par leur champ d'application ou qui méritaient simplement d'être précisés afin d'en clarifier l'objet ou la portée. Nous sommes convaincus que cet exercice permettra de bonifier le contenu du Code de déontologie des lobbyistes.

Nous tenons d'autre part à préciser que nous n'aborderons pas dans le présent rapport les questions relevant de l'application de la *Loi* et de la procédure d'enregistrement des lobbyistes. Nous sommes conscients qu'un an après l'ouverture du registre des lobbyistes plusieurs souhaitaient partager leur expérience et proposer des améliorations aux normes d'enregistrement. Nous avons toutefois été très clairs dès le début de notre mandat en rappelant que la disposition 37 de la *Loi* ne nous permettait pas d'élargir nos discussions à d'autres aspects de l'encadrement des activités de lobbyisme.

Dans le texte qui suit, vous trouverez donc les commentaires et les recommandations de la Commission des finances publiques pour chacun des articles du projet de Code de déontologie des lobbyistes élaboré par le Commissaire au lobbyisme.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Préambule

« La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2002, c. 23) reconnaît la légitimité du lobbyisme comme moyen d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.
S'inscrivant dans la poursuite des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme visés par cette loi, le Code de déontologie des lobbyistes édicte des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités, celles-ci pouvant contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le Code de déontologie des lobbyistes concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. »

Les membres de la Commission des finances publiques approuvent le préambule tel que libellé.

Article 1

« 1. Le présent code a pour objet d'établir des normes de conduite applicables aux lobbyistes afin d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme et d'en favoriser la transparence. »

Les membres de la Commission des finances publiques approuvent cet article tel que libellé.

Article 2

> *« 2. Le lobbyiste doit agir tant selon l'esprit que la lettre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2002, c. 23), de ses règlements et du présent code. À cette fin, il doit notamment tenir compte des avis que le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes donnent et publient en application des articles 22 et 52 de cette loi. »*

Cet article a fait l'objet de nombreux commentaires de la part des personnes et des organismes qui ont participé à la consultation particulière de la Commission. Les réserves formulées concernent l'obligation qui est ici faite au lobbyiste d'agir tant selon l'esprit que la lettre de la *Loi*, de ses règlements et du Code de déontologie. Ces réserves sont intimement liées au fait que l'article 63[1] de la *Loi* prévoit des sanctions pénales en cas d'infraction au code de déontologie. On craint ainsi qu'une lecture étroite de cette disposition du code puisse entraîner des sanctions à l'égard d'un lobbyiste qui aurait mal interprété ce qu'est véritablement « l'esprit » de la législation en matière de lobbyisme. En fait, l'impossibilité de définir de façon précise et sans ambiguïté aucune ce que l'on entend par « esprit de la loi » constitue le cœur du problème qui nous a été soumis au cours de cette consultation.

Les discussions que les membres de la Commission ont eues avec le Commissaire – et nous ne les reprendrons pas ici dans le détail – ont permis de préciser l'intention recherchée par la rédaction de cet article. Un code de déontologie étant un instrument préventif, énonçant des règles de conduites générales et devant servir de guide et de balise dans la pratique d'une profession ou d'une activité professionnelle, nous convenons qu'il doive être interprété non seulement à partir de la lettre – ce qui dénaturerait le caractère de tout code de déontologie – mais également dans son esprit.

Tel que nous le mentionnions précédemment, nous appuyons cette volonté du Commissaire de ne pas faire une interprétation étroite de la *Loi* et du code et nous

---

[1] *Tout lobbyiste qui contrevient à une disposition du code de déontologie adopté en application de la présente loi commet une infraction et est passible d'une amende de 500 $ à 25 000 $.* 2002, c. 23, a. 63. En cas de récidive, l'article 65 prévoit que les amendes sont portées au double.

sommes convaincus que là n'est pas son intention. Néanmoins, nous souscrivons aux inquiétudes des organismes et croyons qu'il est possible d'adopter un libellé qui permettrait d'atteindre les objectifs visés par le Commissaire et son équipe, sans pour autant référer expressément à « l'esprit de la loi ».

La Commission des finances publiques propose le libellé suivant au Commissaire au lobbyisme :

> ***« 2. Le lobbyiste doit agir conformément à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2002, c. 23), à ses règlements et au présent code. À cette fin, il doit notamment tenir compte des avis que le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes donnent et publient en application des articles 22 et 52 de cette loi. »***

Ce nouveau libellé permettrait une interprétation tant selon l'esprit que la lettre de la *Loi* et permettrait du même coup de rassurer les lobbyistes quant à la portée effective de la législation en matière de lobbyisme.

Article 3

> *« 3. Le lobbyiste doit exercer ses activités de lobbyisme dans le respect des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que des titulaires de charges publiques. Il doit en outre respecter le droit des personnes d'avoir accès en toute égalité à ces institutions. »*

Les membres de la Commission des finances publiques approuvent cet article tel que libellé.

Article 4

> *« 4. Dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, le lobbyiste doit tenir compte de l'intérêt public. »*

L'utilisation de la notion d'« intérêt public » a soulevé plusieurs réserves de la part des personnes et des organismes consultés. La Commission juge que la portée très

large de cette disposition et le caractère vague de la notion d'intérêt public, notamment sur le plan de l'interprétation juridique, militent en faveur d'une révision de cet article. La Commission ne souhaite toutefois pas supprimer cette disposition du code de déontologie comme le réclament certains organismes. Nous croyons qu'il est important qu'une disposition du code indique clairement que le lobbyiste doit respecter, dans son travail de représentation des intérêts particuliers, les normes convenues de l'ordre public. Par ordre public, on réfère ici à « l'ensemble des règles de droit d'intérêt général qui sont impératives et auxquelles nul ne peut déroger par une convention particulière[2] ». La notion d'ordre public nous apparaît plus précise que celle d'intérêt public qui renvoie plus généralement aux intérêt vitaux de la société et à ce qui est à l'avantage de l'ensemble des citoyens[3].

Nous croyons par ailleurs que la responsabilité de tenir compte de l'intérêt public doit reposer davantage entre les mains des titulaires de charges publiques qu'entre celles des lobbyistes. À terme, au moment de la prise de décision, c'est le titulaire de charge publique qui aura à déterminer ce qu'est, à ses yeux, l'intérêt public, et ce, à la lumière des représentations à caractère particulier qui lui auront été faites. Comme le rappelait le Conseil du Patronat dans le mémoire qu'il a soumis à la Commission, il ne faut pas confondre « ordre public » et « intérêt public », deux concepts qui renvoient à des devoirs et à des obligations fort différentes[4].

La Commission recommande au Commissaire au lobbyisme de faire référence à la notion « d'ordre public » plutôt qu'à celle « d'intérêt public » dans le libellé final de l'article 4 du Code de déontologie des lobbyistes.

Article 5

> *« 5. Le lobbyiste doit s'acquitter des obligations afférentes à ses activités de lobbyisme et exercer celles-ci avec honnêteté et intégrité. »*

---

[2] Hubert Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Wilson & Lafleur Ltée, Montréal, 1996 (2e édition), p. 405.
[3] *Ibid.*, p. 308.
[4] *Commentaires du Conseil du Patronat du Québec sur le projet de code de déontologie*, septembre 2003, p. 6.

Les membres de la Commission des finances publiques approuvent cet article tel que libellé.

Article 6

> *« 6. Le lobbyiste doit s'assurer que les renseignements qu'il fournit au titulaire d'une charge publique sont exacts, complets et tenus à jour. »*

Les membres de la Commission croient que le Commissaire au lobbyisme devrait transformer l'obligation de résultat qui est ici faite au lobbyiste en une obligation de moyens. Par l'ajout de l'expression « à sa connaissance » avant les mots « exacts, complets et tenus à jour », le Commissaire reconnaîtrait le statut de mandataire qui caractérise fréquemment le lobbyiste – et plus particulièrement le lobbyiste-conseil – dans le cadre de ses fonctions. Dans son travail de représentation, le lobbyiste est souvent tributaire des informations que lui transmet son client et ne possède pas toujours les moyens de vérifier la nature exacte, complète et à jour, des documents et des données qui servent de base à ses activités. Il s'agit donc de s'assurer que le lobbyiste fasse preuve de diligence pour transmettre au titulaire des renseignements qui répondent aux normes définies par cette disposition du code de déontologie.

La Commission recommande donc au Commissaire au lobbyisme d'adopter le libellé suivant :

> ***« 6. Le lobbyiste doit s'assurer que les renseignements qu'il fournit au titulaire d'une charge publique sont à sa connaissance exacts, complets et tenus à jour. »***

Article 7

> *« 7. Lorsqu'il utilise des moyens de communications écrits ou électroniques pour influencer l'opinion publique, le lobbyiste doit respecter le droit du public à une information exacte et pertinente. »*

Le libellé de cet article a créé beaucoup de confusion lors des auditions. La situation que le Commissaire au lobbyisme cherchait à couvrir par la rédaction de cette

disposition n'a pas été bien comprise, et ce, tant par les organismes consultés que par les parlementaires. La Commission estime donc que des précisions s'imposent de manière à ce que cette disposition soit interprétée adéquatement.

À la suite des discussions avec le Commissaire, les membres de la Commission ont compris que les activités visées par cet article sont les campagnes de mobilisation auprès de la population qui s'inscrivent dans une stratégie globale de lobbyisme et qui servent à appuyer une activité précise de représentation à l'égard de titulaires de charges publiques. Il ne s'agit donc pas de régir les conférences de presse et les éditoriaux, ni d'exercer quelque forme de censure que ce soit, comme le craignaient certains organismes.

Pour clarifier la teneur de cet article, les membres de la Commission croient que le libellé devrait préciser que c'est *dans le cadre de ses activités de lobbyisme* que le lobbyiste est tenu de respecter les termes de cette disposition. Cet ajout permettrait de dissiper les doutes sur la portée de cet article, laquelle semblait, à première vue, beaucoup trop large.

D'autre part, l'utilisation du mot « pertinente », dans le dernier segment de cette disposition, nous apparaît difficile à justifier. Comment, en effet, juger objectivement de la pertinence d'une information? Cette notion nous semble trop subjective pour être intégrée au libellé de cet article.

La Commission propose le libellé suivant au Commissaire au lobbyisme :

> ***« 7. Le lobbyiste doit respecter le droit du public à une information exacte lorsqu'il utilise, dans le cadre de ses activités de lobbyisme, des moyens écrits ou électroniques pour influencer l'opinion publique. »***

Article 8

> *« 8. Le lobbyiste doit s'abstenir de faire des représentations fausses ou trompeuses, ou d'induire volontairement qui que ce soit en erreur. »*

Dans un même ordre d'idées que les réflexions faites à l'article 6, les membres de la Commission jugent que cette disposition devrait comporter une obligation de moyens

au lieu d'une obligation de résultats. Il s'agirait donc d'ajouter l'expression « qu'il sait » avant les mots « fausses ou trompeuses ». D'autre part, nous croyons que le libellé de cet article devrait préciser que ce sont les activités de représentation auprès de titulaires de charges publiques qui sont visées par cette disposition.

La Commission propose le libellé suivant au Commissaire au lobbyisme :

> ***« 8. Le lobbyiste doit s'abstenir de faire des représentations qu'il sait fausses ou trompeuses auprès d'un titulaire de charge publique, ou d'induire volontairement qui que ce soit en erreur. »***

Quant aux précisions données par le Commissaire sur la distinction entre les articles 6 et 8 – l'un couvrant la transmission de renseignements, l'autre l'activité de représentation proprement dite – les membres de la Commission estiment qu'elles devraient être intégrées à la version finale du code, que ce soit dans le préambule ou dans une disposition initiale. À la lecture de ces deux articles, le lobbyiste devrait être en mesure de saisir clairement que ce sont deux activités distinctes qui sont couvertes par chacune de ces dispositions du code et qu'elles ne sont donc pas superfétatoires.

Article 9

> *« 9. Le lobbyiste doit s'enquérir des normes de conduite applicables au titulaire d'une charge publique auprès de qui il exerce des activités de lobbyisme. Il ne doit pas placer ou tenter de placer le titulaire d'une charge publique dans une situation où ce dernier contreviendrait à ces normes. »*

La Commission émet de grandes réserves vis-à-vis de cet article. Après réflexion, nous ne croyons pas qu'il appartienne aux lobbyistes de s'enquérir des normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques. Cette obligation ne nous apparaît pas justifiée, même si elle vise des objectifs tout à fait louables. Nous comprenons difficilement que cette obligation ne soit qu'à sens unique et nous nous expliquons mal pourquoi il ne serait pas plutôt du devoir du titulaire d'informer le lobbyiste des normes déontologiques qui le gouvernent. Nous y voyons un transfert de responsabilités qui est de nature à susciter la grogne chez les lobbyistes sans pour autant offrir de véritable plus-value au chapitre du sain exercice des activités de lobbyisme.

La Commission considère que chaque partie est responsable d'agir selon les normes déontologiques régissant sa pratique. Du reste, si la situation se présentait, il serait de la responsabilité première du titulaire d'indiquer au lobbyiste que ses gestes contreviennent aux principes acceptés au sein de l'administration publique. La Commission note par ailleurs que l'article 10 prévoit déjà que le lobbyiste ne peut exercer de pressions indues à l'endroit du titulaire d'une charge publique.

Les membres de la Commission recommandent donc au Commissaire de retirer cette disposition de la version finale du Code de déontologie des lobbyistes.

Article 10

> *« 10. Le lobbyiste doit s'abstenir d'exercer directement ou indirectement des pressions indues à l'endroit du titulaire d'une charge publique. »*

Plusieurs personnes et organismes consultés ont émis des réserves quant à l'utilisation de l'expression « pressions indues », la jugeant trop imprécise. Le Commissaire a convenu que le terme « indues » n'avait pas de sens précis, mais s'est dit confortable avec son utilisation compte tenu de l'état de la jurisprudence. En s'appuyant sur une décision de la Cour Suprême[5], il a rappelé que le terme « indûment » exprimait, selon l'usage courant, un sentiment de gravité ou d'importance. Notons toutefois que le Barreau a jugé que cette jurisprudence n'était pas applicable à l'utilisation qui est ici faite de la notion « pressions indues » puisque les éléments de contexte qui permettraient de cerner adéquatement cette disposition sont, à leur avis, lacunaires.

La Commission juge qu'on ne peut exiger d'un texte réglementaire de nature déontologique la même précision que celle requise pour la rédaction de certaines autres pièces législatives. Nous croyons donc que le vocabulaire utilisé dans un code

[5] « Certes, le mot indûment n'est pas défini par la loi et n'est pas susceptible de mesure précise, mais c'est un mot d'usage courant qui dénote aux yeux de tous d'une manière ou d'une autre un sentiment de gravité. Quelque chose qui est indûment soumis à un effet ne l'est pas à un degré minime, mais à un degré important. Le juge en chef Clarke a abordé l'essence même du mot « indûment » : si ce terme n'a pas de sens technique précis, il a un sens ordinaire et il exprime la gravité ou l'importance.» R.c.Nova Scotia Pharmaceutical Society, [1992] 2 R.C.S. 606, p. 646-647.

de déontologie peut, dans une certaine mesure, laisser place à une certaine « marge d'appréciation » pour reprendre l'expression utilisée par le Commissaire lors des auditions.

Après avoir pris connaissance des commentaires formulés par les organismes à propos de la subjectivité de l'expression « pressions indues » ainsi que des explications du Commissaire à cet égard, les membres de la Commission se rangent à l'interprétation qu'en a faite ce dernier et approuvent l'article 10 tel que libellé.

Article 11

> *« 11. À moins d'avoir obtenu le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause et d'en avoir avisé le titulaire d'une charge publique auprès de qui il exerce des activités de lobbyisme, le lobbyiste ne peut :*
>
> *1° représenter des intérêts concurrents ou opposés;*
>
> *2° se placer dans une situation où il y a conflit réel, potentiel ou apparent entre son intérêt personnel, direct ou indirect, et les intérêts qu'il représente. »*

Les membres de la Commission estiment que l'article 11 ne devrait pas prévoir l'obligation d'aviser le titulaire de charge publique des situations exposées aux paragraphes 1° et 2°. Plusieurs groupes, dont le Barreau et le Conseil du Patronat, sont d'avis que cette exigence n'est pas nécessaire, et même superfétatoire, puisque « le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause » est déjà prévu au premier alinéa de cette disposition. La Commission croit que le Code de déontologie des lobbyistes ne devrait pas étendre son champ d'application aux relations qu'entretiennent les lobbyistes et leurs clients.

En conséquence, puisque l'obligation d'aviser le titulaire prévue au premier alinéa de l'article 11 réfère précisément, selon nous, à cette relation lobbyiste-client, nous recommandons au Commissaire de la retirer de la version finale du code.

L'article 11 se lirait donc comme suit :

> ***« 11. À moins d'avoir obtenu le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause, le lobbyiste ne peut :***
>
> ***1° représenter des intérêts concurrents ou opposés;***
>
> ***2° se placer dans une situation où il y a conflit réel, potentiel ou apparent entre son intérêt personnel, direct ou indirect, et les intérêts qu'il représente. »***

Article 12

> *« 12. Le lobbyiste ne peut utiliser, à des fins autres que celles de son mandat, un renseignement confidentiel dont il a connaissance dans l'exercice de ses activités de lobbyisme.»*

Les membres de la Commission des finances publiques approuvent cet article tel que libellé.

Article 13

> *« 13. Le lobbyiste dont les services sont retenus pour conseiller un titulaire de charge publique ne peut exercer des activités de lobbyisme auprès de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où ce dernier exerce ses fonctions. »*

Cette disposition a été mal interprétée tant par les organismes consultés que par les membres de la Commission. Tel que rédigé, cet article a laissé croire qu'un lobbyiste d'organisation ou d'entreprise qui est membre d'un conseil consultatif créé par le gouvernement ou qui conseille le gouvernement sur un projet particulier ne pourrait simultanément exercer ses fonctions de lobbyiste auprès de cette même organisation. Le Commissaire au lobbyisme nous a affirmé que là n'était pas l'objet de cette disposition. L'expression « dont les services sont retenus pour conseiller» réfèrerait précisément selon lui à l'embauche d'un lobbyiste-conseil à titre de conseiller par un titulaire de charge publique. Cette disposition viserait donc à empêcher qu'un

lobbyiste puisse à la fois travailler pour une organisation et faire des activités de représentation auprès de celle-ci.

L'utilisation de l'expression « services rémunérés » en lieu et place du simple mot « service » serait-elle de nature à préciser adéquatement la teneur de cette disposition? La Commission laisse le soin au Commissaire et à son équipe d'en juger et les invite fortement à clarifier le libellé de cet article afin d'éviter toute ambiguïté.

Article 14

> *« 14. Le lobbyiste doit favoriser, auprès du public et dans ses relations professionnelles, une juste compréhension de ses activités et de leur caractère légitime. Il doit en outre s'abstenir de toute conduite de nature à discréditer la fonction de lobbyiste. »*

Les membres de la Commission des finances publiques approuvent cet article tel que libellé.

Article 15

> *« 15. Le lobbyiste doit informer le client, l'entreprise ou l'organisation dont il représente les intérêts des devoirs et obligations qui lui incombent en vertu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2002, c. 23), de ses règlements et du présent code. »*

Les membres de la Commission approuvent cet article tel que libellé.

Nous tenons toutefois à rappeler que cette disposition avait été mal interprétée par les représentants des Manufacturiers et exportateurs du Québec. Ceux-ci y voyaient la lourde exigence, pour le lobbyiste d'organisation, d'informer chacun des membres de son association des devoirs et obligations qui lui incombent en vertu de la *Loi* et du code, de même que de l'ensemble des mandats entrepris en matière de lobbyisme. Le Commissaire a bien précisé lors de son passage devant notre Commission que cette disposition visait uniquement à informer l'organisation (le conseil d'administration par exemple) des obligations de transparence – inscription au registre des lobbyistes –

et des obligations déontologiques – respect du code des lobbyistes – que doit respecter le lobbyiste dans l'exercice de ses fonctions.

Article 16

> *« 16. Lorsqu'il communique avec le titulaire d'une charge publique, le lobbyiste doit préciser l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts, ainsi que l'objet de sa démarche. »*

À première vue, les articles 16 et 17 peuvent être jugés superfétatoires. Le Commissaire nous a cependant clairement indiqué lors des auditions que ces deux articles visaient bel et bien deux obligations distinctes. D'une part, on oblige le lobbyiste à travailler « visière levée » selon l'expression utilisée par le Commissaire. En vertu de l'article 16, le lobbyiste doit donc « préciser l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts, ainsi que l'objet de sa démarche ». Par l'article 17, on vise plutôt à protéger le titulaire de charge publique de toute représentation trompeuse quant à l'identité véritable du client, de l'entreprise ou de l'organisation représenté par le lobbyiste. Il s'agit ici de contrer les cas de dérive où un lobbyiste pourrait affirmer travailler pour le compte d'un client alors qu'il agirait, dans les faits, pour des intérêts tout autre.

La Commission croit que ces deux situations méritent d'être couvertes par le Code de déontologie des lobbyistes. Toutefois, de manière à faciliter la compréhension du code, la Commission estime qu'il serait probablement souhaitable qu'une seule disposition fasse précisément référence à la notion d'identité. Ainsi, peut-on croire que l'ajout, à l'article 16, du qualificatif « véritable » avant le mot « identité » permettrait de couvrir adéquatement les deux situations visées par les articles 16 et 17?

Le nouveau libellé de l'article 16 se lirait alors comme suit et l'article 17 serait abrogé:

> ***« 16. Lorsqu'il communique avec le titulaire d'une charge publique, le lobbyiste doit préciser la véritable identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts, ainsi que l'objet de sa démarche. »***

Article 17

« 17. Le lobbyiste ne peut, par quelque moyen que ce soit, dissimuler ou tenter de dissimuler la véritable identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts. »

Voir les commentaires formulés à l'article précédent.

Article 18

« 18. Le lobbyiste doit faire preuve de diligence et de disponibilité dans ses relations avec le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes. Il doit notamment, dans les meilleurs délais :

1° répondre à toute demande d'information relative aux renseignements inscrits ou devant être inscrits au registre des lobbyistes;

2° sur demande, modifier ou préciser toute déclaration, avis ou demande incomplète ou non conforme à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2002, c. 23) ou ses règlements;

3° répondre à toute demande que le commissaire au lobbyisme lui adresse dans le cadre d'une enquête ou d'une inspection. »

La Fédération des chambres de commerce du Québec ainsi que la Société des relationnistes du Québec ont souhaité que l'expression « meilleurs délais » utilisée au premier alinéa de l'article 18 soit remplacée par « délai raisonnable ». Les membres de la Commission des finances publiques jugent que cette suggestion mérite d'être retenue. D'une part, cette modification au libellé de l'article 18 ne compromettrait pas l'atteinte des objectifs visés par cette disposition et, d'autre part, elle permettrait de privilégier l'utilisation d'une expression mieux balisée sur le plan juridique.

Article 19

« 19. Suivant l'article 33 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2002, c. 23), le commissaire au lobbyisme est chargé de la surveillance et

du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques.

Conformément au chapitre IV de cette loi, des mesures disciplinaires et des sanctions pénales peuvent être prises contre un lobbyiste en cas de manquement ou de contravention au présent code. »

Les membres de la Commission invitent le Commissaire à réfléchir à la possibilité de soustraire la section I du présent Code de déontologie (articles 2, 3 et 4) des mesures disciplinaires et pénales prévues au second alinéa de l'article 19. Il s'agirait, par cette modification, de répondre aux inquiétudes de plusieurs organismes à l'égard de l'imposition de sanctions dans le cas de manquement à une disposition à caractère général. Lors des auditions, plusieurs se sont dits inconfortables avec la présence de telles sanctions en raison, notamment, de la difficulté d'interprétation de ces dispositions qui ont pour premier objectif d'énoncer les grands principes généraux qui guideront les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités.

Les mesures disciplinaires et pénales pourraient donc être limitées aux sections II et III. Les dispositions de ces deux sections font, de manière générale, référence à des comportements « positifs » ou « négatifs » et se prêtent plus facilement à l'imposition de telles sanctions.

CONCLUSION

Les membres de la Commission considèrent que l'un des principaux défis à atteindre dans la rédaction de ce code de déontologie consiste à réussir à susciter la plus grande adhésion possible autour de ce document, et ce, sans en travestir ou en dénaturer l'esprit en lui enlevant le caractère propre aux codes de déontologie, à savoir l'énoncé de règles de conduites générales.

C'est dans une démarche constructive que les membres de la Commission ont entrepris l'étude de ce projet de code de déontologie. Nous souhaitons donc vivement que les commentaires et les recommandations émis dans le présent rapport permettront de préciser l'objet et la teneur de certaines dispositions du code, ce qui profitera à la qualité générale du document – un document qui doit être considéré, nous tenons à le répéter, comme une balise dans les comportements des lobbyistes et non comme un instrument de sanctions.

ANNEXE 1

Liste des participants

LISTE DES PARTICIPANTS

ORGANISMES

Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec

Barreau du Québec

Centrale des syndicats du Québec

Confédération des syndicats nationaux

Conseil du patronat du Québec

Conseil québécois du commerce de détail

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Fédération des chambres de commerce du Québec

Manufacturiers et Exportateurs du Québec

Ordre des comptables en management accrédités du Québec

Ordre des ingénieurs du Québec

Société des relationnistes du Québec conjointement avec l'Alliance des cabinets de relations publiques du Québec

Union des producteurs agricoles du Québec

PERSONNES

M. André C. Côté, Commissaire au lobbyisme du Québec

Mme Nicole Malo, Curatrice publique

M. Michel Dion, doyen, Faculté de théologie, d'éthique et de philosophie, Université de Sherbrooke

M. Raymond Hudon, professeur titulaire, Département de science politique, Université Laval